Resolución 56/2025, de 27 de febrero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-178/2023 / Reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D.ª XXX ante el Ayuntamiento de La Calzada de Béjar (Salamanca)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 2 de septiembre de 2022, tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de La Calzada de Béjar (Salamanca) una solicitud de información pública dirigida por D.ª XXX a la citada Entidad Local en relación con la construcción de viviendas en las parcelas XXX y XXX del polígono XXX, situadas fuera del casco urbano. En el "solicito" de esta petición se exponía lo siguiente:

> *"Tras solicitarlo oralmente, por escrito, recordarlo por whatsapp y reiterarlo por última vez el 13 de enero de ese año (13-1-2022 correo electrónico), solicitamos conocer el estado de dicha investigación por parte del Ayto. o que de no haberse realizado se inicie antes de acudir al portal de transparencia e iniciar otros trámite alternativos".*

Segundo.- Con fecha 12 de diciembre de 2022, tuvo entrada en el registro de la Junta de Castilla y León una reclamación dirigida a la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno presentada por D.ª XXX frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

La reclamante señala que, desde la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno de la Junta de Castilla y León, fue informada de que la petición de información indicada fue remitida al Ayuntamiento de La Calzada de Béjar, por ser el competente para su Resolución.

Tercero.- Con fecha 28 de abril de 2023, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por Dª. XXX, frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada anteriormente.

Cuarto.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de La Calzada de Béjar poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Consta la recepción de esta petición por el Ayuntamiento La Calzada de Béjar con fecha 1 de agosto de 2023, a través de la firma de la Dirección Electrónica Habilitada (DEHU).

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones y se procede a adoptar la presente Resolución.

Sin perjuicio de ello, lamentamos que nos veamos obligados a resolver esta reclamación sin conocer el criterio del Ayuntamiento de La Calzada de Béjar, quien, sin duda, podría aportar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. Esta falta de respuesta, además, supone un incumplimiento de la colaboración debida al Comisionado de Transparencia, en cuanto Presidente de esta Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

Quinto.- Con fecha 5 de marzo de 2024, la reclamante nos aporta un escrito del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Calzada, firmado el 13 de febrero de 2024, donde se indica lo siguiente:

> *"Primero. Que tomé posesión como Alcalde-Presidente de La Calzada en fecha 17 de junio de 2023.*
>
> *Segundo. Que desconocía completamente este asunto hasta la solicitud de Doña XXX.*
>
> *Tercero. Que examinados los expedientes obrantes en este Ayuntamiento de mi cargo, no se ha localizado ninguno relativo al tema".*

El mismo día la reclamante mandó un nuevo escrito al Ayuntamiento de La Calzada de Béjar para que *"se solicite al propietario de dichas edificaciones la información relativa a licencias, permisos, proyectos y abonos correspondientes de dichas edificaciones, así como aquella de reciente construcción y se inicie la investigación correspondiente sobre la edificación en zona no urbanizable y se nos*

facilite una copia a la mayor brevedad posible". Asimismo, reitera la petición ante el Ayuntamiento de La Calzada de Béjar el 6 de mayo de 2024.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimada para ello puesto que su autora es la misma persona que dirigió su solicitud de información pública al Ayuntamiento de La Calzada de Béjar.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

> "*La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo*".

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

> "*La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.*
>
> *Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante*".

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 28 de abril de 2023, después de que primera solicitud de información pública que consta en este procedimiento de reclamación fuera realizada el 2 de septiembre de 2022.

En todo caso, la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública no se encuentra sujeta a plazo, de conformidad con lo previsto en los artículo 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así como de acuerdo con el criterio del CTBG, expresado en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, a partir de la jurisprudencia fijada por el tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos administrativos.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que la presentación de la reclamación que ahora se resuelve no se encontraba sujeta a plazo.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, ya hemos señalado que el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. Este precepto define la información pública como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

La reclamante solicita en sucesivas peticiones -ninguna de ellas resuelta expresamente- el acceso a los expedientes que el Ayuntamiento de La Calzada de Béjar hubiera iniciado tras las denuncias presentadas por aquella en relación con la construcción de viviendas en parcelas de terreno no urbanizable situadas fuera del casco urbano.

A este respecto, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece lo siguiente:

> *"El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación".*

En consecuencia, la información solicitada cumple, en principio, los requisitos del artículo 13, ya que es información que debería obrar en poder del Ayuntamiento de La Calzada de Béjar, de haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones.

Además, debemos tener en consideración que el artículo 141.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, establece las posibles causas de denegación de este tipo de información, si bien, ello no implica que el acceso a la información urbanística se encuentre fuera del ámbito de aplicación de LTAIBG.

En este sentido, debemos partir de lo dispuesto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG, donde se dispone lo que a continuación se señala:

> *"Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información".*

Como se ha indicado, entre otras, en las Resoluciones de la Comisión de Transparencia 41/2019 (expte. de reclamación CT-0240/2018), 98/2020, de 15 de mayo (expte. de reclamación CT176/2019), 122/2020, de 5 de junio (expte. de reclamación CT119/2019), y 131/2022, de 21 de junio (expte. de reclamación CT-86/2022), el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre, ya expresaba al respecto lo siguiente:

> *"(…) IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico. En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso, etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso. La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria (…)".*

Con todo, se puede concluir que el acceso a la información urbanística no constituye un régimen de acceso específico a la información, puesto que no existe en este ámbito una regulación especial del derecho de acceso a la información pública en el sentido previsto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG y, en cualquier caso, esta última siempre sería aplicable con carácter supletorio.

Se habría de exceptuar de lo anterior la consulta urbanística regulada en los artículos 146 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, y 426 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, a través de la cual toda persona física o jurídica tiene derecho a que el Ayuntamiento correspondiente le informe por escrito del régimen urbanístico aplicable a un terreno concreto, o bien al sector, unidad de actuación

o ámbito de planeamiento o gestión urbanística equivalente en que se encuentre incluido. La solicitud de esta información debe ser contestada, por imponerlo así los preceptos señalados, a través de una certificación, es decir, de un documento nuevo que no puede ser considerado "información pública" en el sentido definido en el citado artículo 13 de la LTAIB.

Por otra parte, en el ámbito urbanístico se debe tener presente que existe un reconocimiento legal de la acción pública (artículos 62 del Real Decreto legislativo 7/2005, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, y 150 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León) que exigiría reconocer el derecho a acceder a documentos integrantes de expedientes urbanísticos. El reconocimiento de la acción pública en un concreto ámbito material alcanza al acceso a la información contenida en un expediente administrativo referido a ese ámbito, tal y como ha reconocido expresamente el Tribunal Supremo, entre otras, en sus sentencias de 11 de octubre de 1994 y 12 de abril de 2012, al señalar lo siguiente:

> *"... hay que admitir que si se reconoce a la totalidad de los ciudadanos la acción pública para exigir el cumplimiento de la legalidad en dichas materias sin exigirles legitimación alguna, no puede privárseles de los medios necesarios, como es el acceso a la información, aunque no promuevan ni se personen en el procedimiento, ya que de lo contrario se desvirtúa su finalidad".*

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª, de 28 de noviembre de 2022 (rec. 3190/2021), ha establecido doctrina sobre la relación entre la acción pública en materia de urbanismo y la LTAIBG, señalando lo siguiente:

> *"CUARTO. Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación.*
>
> *Este Tribunal reitera la interpretación de la Disposición adicional primera. Apartado 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, contenida en las sentencias reseñadas en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia.*
>
> *El hecho de poder acceder a cierta información respecto de los procedimientos en curso, como consecuencia del ejercicio de la acción pública en materia urbanística, no impide ni excluye la posibilidad de solicitar la información pública obrante en la Administración respecto de procedimientos ya concluidos ni, por lo tanto, limita ni condiciona la posibilidad de acceder a la información pública por la vía prevista en la Ley 19/2013.*

La Ley del suelo al regular la acción urbanística no se establece un régimen alternativo que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia respecto al acceso a la información pública obrante en poder de la Administración.

Y finalmente tampoco puede considerarse que el acceso a la información con la finalidad de comprobar si han existido infracciones urbanísticas pueda considerarse abusiva cuando la información solicitada tanto por su espectro temporal como por el volumen de información comprometido no puede considerarse como tal. La solicitud de información es conforme con la finalidad que persigue la normativa de transparencia, por cuanto es un medio de control de los actos de otorgamiento de las licencias y autorizaciones urbanísticas, por lo que tiene por finalidad conocer si la actividad pública es conforme a derecho y si la actividad desplegada por los beneficiarios se acomoda a las licencias y autorizaciones concedidas".

Por tanto, incluso sin acudir a la acción pública en el ámbito urbanístico ni a los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo, se puede afirmar que el acceso a la información integrante de un expediente municipal urbanístico encuentra amparo en la regulación contenida en la LTAIBG, sin que, en principio, aquel acceso vulnere los límites establecidos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, ni que su petición incurra en alguna de las causas de inadmisión de la solicitudes de información pública recogidas en el artículo 18 de la LTAIBG.

En este supuesto, la reclamante solicita, como se ha indicado anteriormente, el acceso a los expedientes que el Ayuntamiento de La Calzada de Béjar hubiera iniciado tras sus denuncias sobre la construcción de viviendas en parcelas de terreno no urbanizable situadas fuera del casco urbano del citado Ayuntamiento. Por ello, el Ayuntamiento de La Calzada de Béjar debe facilitar a la reclamante el acceso a dichos expedientes para satisfacer el derecho que ha ejercido.

Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, debe proporcionarse a la solicitante la información previa disociación de los datos personales (de personas físicas) que aparezcan en ella *"de modo que se impida la identificación de las personas afectadas"*.

Por último, debe tenerse presente el escrito del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Calzada, firmado el 13 de febrero de 2024, el cual fue remitido por la reclamante a esta Comisión, en el cual se indicó "*que examinados los expedientes obrantes en este Ayuntamiento de mi cargo, no se ha localizado ninguno relativo al tema"*.

Ante la falta de remisión de informe por el Ayuntamiento de La Calzada de Béjar a esta Comisión de Transparencia no podemos confirmar que lo remitido a la reclamante en el anterior escrito responde a la situación que existe en relación con todas las denuncias presentadas por aquella, pero si es así se debe tener presente, tal y como esta Comisión ha señalado en numerosas resoluciones (entre otras, Resolución 188/2020, de 9 de octubre, expediente CT-15/2020; Resolución 119/2021, de 18 de junio, expediente CT-147/2020; Resolución 219/2021, de 2 de noviembre, expediente CT-239/2020; o, en fin, Resolución 22/2022, de 1 de marzo, expediente CT-166/2021) que, en el caso de que la información pública solicitada no exista, la satisfacción del derecho de acceso a la información del solicitante exige que su petición sea resuelta expresamente manifestando de forma explícita tal circunstancia. Con carácter general, una resolución como la señalada, en la cual se comunique a quien ejerce su derecho de acceso a la información pública que una determinada información solicitada por este no existe, responde expresamente a la petición realizada, lo cual no quiere decir que de la inexistencia o, en su caso, imposibilidad de localización de la información de que se trate no se puedan derivar otro tipo de acciones ajenas a aquel derecho.

Sexto.- En relación con la materialización del acceso a la información pública, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

> "*El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días*".

A los efectos que aquí interesan, lo anterior debe complementarse con lo previsto en el apartado 4 del mismo precepto:

> "*El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable*".

En el supuesto aquí planteado, la reclamante señaló tanto una dirección postal como un correo electrónico, por lo que cualquiera de los dos medios serían el cauce adecuado para proporcionar el acceso a la información sobre los expedientes relativos a la construcción de viviendas en parcelas de terreno no urbanizable del Ayuntamiento de La Calzada de Béjar tramitados a la vista de las denuncias presentadas por la reclamante.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- **Estimar** la reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D.ª XXX ante el Ayuntamiento de La Calzada de Béjar (Salamanca).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, se deberá diferenciar si existe o no actuación municipal en este ámbito:

1- En el caso de que el Ayuntamiento de La Calzada de Béjar hubiera iniciado actuaciones en relación con las construcciones realizadas en parcelas de terreno no urbanizable a las que la reclamante se refiere, se deberá dar a ésta acceso a los expedientes correspondientes, previa disociación de los datos personales (de personas físicas) que en ellos aparezcan.

2- En cambio, si el Ayuntamiento no ha tramitado ningún expediente en relación con las construcciones señaladas o no dispone de la documentación solicitada, deberá comunicar a la reclamante expresamente estas circunstancias.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D.ª XXX, como autora de la reclamación y al Ayuntamiento de La Calzada de Béjar.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López